



## 残疾人权利公约

Distr.: General  
28 October 2014  
Chinese  
Original: English

## 残疾人权利委员会

## 第 10/2013 号来文

委员会第十二届会议(2014 年 9 月 15 日至 10 月 3 日)通过的决定

提交人: S.C.(无律师代理)

据称受害人: 提交人

缔约国: 巴西

来文日期: 2012 年 11 月 2 日(首次提交)

参考文件: 特别报告员根据议事规则第 70 条作出的决定, 于 2013 年 9 月 5 日转交缔约国(未以文件形式印发)

决定通过日期: 2014 年 10 月 2 日

事由: 雇主政策允许长期病假后降职

实质性问题: 残疾定义

程序性问题: 证实指控; 用尽国内补救办法

《公约》条款: 《公约》第三条第(二)和第(五)项; 第四条第一款(一)、(二)、(四)和(五)项; 第五条第一和第二款; 第二十七条第一款第(一)和第(二)项

《任择议定书》条款: 第一条; 第二条第(四)和第(五)项



## 附件

### 残疾人权利委员会(第十二届会议)根据《残疾人权利公约任择议定书》第五条

作出的关于

#### 第 10/2013 号来文\*的决定

提交人： S.C.(无律师代理)  
据称受害人： 提交人  
缔约国： 巴西  
来文日期： 2012 年 11 月 2 日(首次提交)

根据《残疾人权利公约》第三十四条设立的残疾人权利委员会，  
于 2014 年 10 月 2 日举行会议，  
结束了对 S.C.根据《残疾人权利公约任择议定书》提交残疾人权利委员会的  
第 10/2013 号来文的审议，  
考虑了来文提交人和缔约国向其提供的全部书面资料，  
通过了如下：

#### 根据《任择议定书》第二条作出的决定

1.1 来文由巴西公民 S.C.提交。她诉称，巴西违反了《残疾人权利公约》(《公约》)第三条第(二)和第(五)项、第四条第一款(一)、(二)、(四)和(五)项、第五条第一和第二款、第二十七条第一款第(一)和第(二)项。提交人未经律师代理。  
《公约》及其《任择议定书》于 2008 年 9 月 1 日对缔约国生效。

1.2 2013 年 8 月 21 日，代表委员会行事的《任择议定书》所设来文问题特别报告员根据委员会《议事规则》第 70 条第 8 款作出决定，来文可否受理问题应与案情实质分开审议。

---

\* 参加审查本来文的委员会委员有：穆罕默德·塔拉瓦奈、马丁·莫维西格瓦·巴布、蒙天·汶丹、玛丽·索莱达·西斯特纳斯·雷耶斯、特蕾西娅·德格纳、金亨植、卢特非·本·拉拉霍姆、斯蒂格·朗瓦德、埃达赫·万盖奇·马伊纳、罗纳德·麦卡勒姆、安娜·佩莱斯·纳瓦埃斯、西尔维娅·朱迪思·光一张、卡洛斯·里奥斯·埃斯皮诺萨、达米扬·塔蒂奇和赫尔曼·哈维尔·托雷斯·科雷亚。

## 提交人陈述的事实

2.1 提交人于 2004 年 7 月开始在圣卡塔琳娜州银行(州立银行)工作。她由坎皮纳斯调往弗洛里诺波利斯担任银行出纳员。提交人称，她的雇主指派她担任出纳员，是对调她到异地工作的一种补偿。

2.2 提交人在 2006 年 6 月发生了一次摩托车祸。2006 年 12 月 14 日的一份医疗证明显示，这一事故造成提交人左膝受伤。<sup>1</sup> 病假结束两个月后，她才能返回工作。2007 年 9 月，提交人再次发生摩托车祸，于 2008 年 6 月作了手术。她的医生开出医疗证明，要求她因病休息 60 天。2009 年 1 月，她出了第 3 次摩托车祸。2009 年 4 月，在提交人休病假前，州立银行被巴西银行收购。巴西银行随之通知提交人，根据银行内部政策，要想保留出纳员职位，她必须在 3 个月内返回工作。根据这项政策，员工休病假时间超过 3 个月后，银行可酌情作出决定，是否要求员工在 3 个月或 6 个月后返回。虽然提交人希望在 3 个月内返回工作，但是出于经巴西银行的医生和她个人的医生证明的健康原因，她无法返回。<sup>2</sup> 她尽力在 6 个月结束之前返回工作，但职位被降低，不再担任出纳员。她仍然受雇于巴西银行，但没有明确的职位。

2.3 提交人 2009 年 11 月 23 日写了一封信，要求调往银行在坎皮纳斯的办事处，该办事处离家较近。她提出这一要求是因为，她 2004 年同意调动是以担任出纳员为条件；降职后她宁愿被调回，以便更轻松地上下班。因为不愿再骑摩托车，她需乘公交车上下班，这很耗时间。她在信中解释说，请求调回是由于健康问题、继续治疗的需要和通勤困难。巴西银行拒绝了她的请求，理由是坎皮纳斯办事处工作人员已过多。银行的答复信提到，根据弗洛里诺波利斯州的医生所作的建议，提交人可恢复符合以下条件的工作：不需提举超过 5 公斤的物体；不需上下楼梯；不需长时间站立或坐着。2010 年，提交人多次肌肉痉挛发作，不得不服用医生开的肌肉松弛剂。<sup>3</sup> 2010 年 12 月 8 日，她的医生开出了一份医疗证明。该证明说，她患有慢性疾病，因此最好在离家较近的地点工作。2010 年，提交人被迫再度休假，因为她仍有病痛。2011 年 2 月，银行大楼的电梯停止工作，因为提交人在三层工作，而且必须避免上下楼梯，她被告知，可在一层用电脑作行政工作。然而，办公室的家具并不合适，因为桌子很高，键盘与计算

<sup>1</sup> 提交人提供了 2006 年 12 月 14 日的医疗证明译文。医疗证明说，由于 2006 年 6 月 9 日的一次摩托车祸，提交人左膝受到创伤：半月板受损、软骨受损、股骨髁骨折、左胫骨平台骨折。对骨折作了保守治疗，对创伤作了手术治疗。预后诊断认为膝部有创伤后骨关节炎。

<sup>2</sup> 提交人说，银行要求她接受巴西银行医生的体检。为此，提交人附上了一名职业保健医 2009 年 7 月 21 日开出的医疗证明，该医生说，由于健康问题，提交人需要停止工作休息 30 天。证明未说明进一步详情。提交人另行提供了自己的医生开出的一份未标注日期的医疗证明，证明从 2009 年 8 月 10 日至 2009 年 10 月 10 日(即 60 天)，她必须停止工作。

<sup>3</sup> 提交人提供了她的医生 2010 年 6 月 18 日开的 Miosan® 处方副本。

机高度相同。<sup>4</sup> 银行要求提交人在上午 10 时至下午 4 时在岗，因此她必须在早上 6 时 30 分离家。

2.4 由于上述原因，提交人于 2011 年 2 月 21 日向弗洛里亚诺波利斯地区劳动法院对巴西银行提起申诉。她的申诉指称巴西银行的内部政策违宪，该政策规定将休假 3 个月以上者降职；而且，该政策具有歧视性，仅会影响因身体原因请假 3 个月以上者。庭审期间，巴西银行坚称，提交人已自愿接受本银行政策的约束；病假超过 3 个月后降职的规定不加分别地适用于所有雇员；银行有权视需要升职和降职(在本案中，银行已雇用了过多出纳员)；雇员无权反对减薪。提交人辩称，2011 年 5 月 18 日，弗洛里亚诺波利斯地区劳动法院驳回了提交人的申诉，理由是：她未能证明被调到弗洛里亚诺波利斯违反了她的意愿；调动对她并无歧视；她同意受该银行的内部政策约束；在休假 3 个多月后，她无法恢复原职，这并非惩罚，因为银行有权按照需要调整雇员的任务分配；该政策不具歧视性，因为它同样适用于所有人；提交人不能享受年资奖金，因为只有担任出纳员 10 年以上的雇员才能享受这种奖金，但她并不是这种情况。<sup>5</sup>

2.5 2011 年 7 月 6 日，提交人对这项决定提出上诉。上诉于 2011 年 8 月 31 日被驳回。<sup>6</sup> 由于希望向最高劳动法院提出上诉的个人必须有律师代理，提交人提出了法律援助请求。公设辩护人于 2011 年 10 月 14 日拒绝了这一请求。<sup>7</sup> 提交人随之请求一名私人律师提供援助，但该律师拒绝为她代理。提交人因此决定在无代理的情况下提出上诉；2011 年 12 月 7 日，上诉被拒绝，未对案情进行审理。提交人再次提出了上诉，并向巴西律师协会提交了申诉副本。上诉于 2012 年 1 月 17 日被驳回。<sup>8</sup>

2.6 提交人提供了圣卡塔琳娜州法医研究所 2011 年 8 月 5 日签发的“专家报告”译文。该报告称，一名法医应警察局代表的要求对提交人作了检查，以确定提交人是否有永久残疾。报告的结论是，提交人左膝有永久残疾，功能中度丧失，她永远无法担任案中所涉具体职务，但未丧失一般工作能力。

<sup>4</sup> 提交人提供了工作台的一张照片。

<sup>5</sup> 提交人提供的该决定非正式法文译文中陈述了这些理由。

<sup>6</sup> 提交人提供了上诉裁决的非正式法文译文，该裁决驳回了上诉，理由是：银行的内部政策规定，从病假第 91 天起，可降职使用，这一政策不具歧视性，因为它不加区别地对所有人员适用同一规则；提交人并未向法庭提及有关政策，而她本应这样做；该政策没有违宪，因为它可确保对处于相似法律地位的人员给予平等待遇；提交人的同事在 90 天产假后未被适用该规则，这并不能证明提交人的诉称，因为该规则并不适用于产假，而适用于病假；将提交人调到新地点的决定并不能保证她能永远担任出纳员。

<sup>7</sup> 提交人提供了公设辩护人拒绝援助决定的非正式法文译文。

<sup>8</sup> 提交人提供了驳回上诉决定的非正式法文译文。译文似是说明，案例法不允许诉讼当事人在无律师代理的情况下向法庭提出请愿权案件，某些不适用于本案的情况下除外。

2.7 提交人补充说，她用尽国内补救方法后，在巴西银行(她仍在此工作)的处境并未改善。<sup>9</sup> 提交人的肩部病痛严重，不得不从 2011 年 7 月休病假至 2012 年 4 月。仅在此次病假后，银行才修了电梯并安放了新家具。在 2012 年 3 月 29 日的一份医疗证明中，提交人被诊断出肩肌腱部分断裂，伴有纤维肌痛，这种疾病容易导致因紧张所产生的肌肉痉挛和炎症。医生说，她可在某些限制条件下工作：应在每小时重复性活动(例如计算机工作)后休息 10 分钟，不应靠近空调，工作日程安排应考虑纳入日常身体活动。<sup>10</sup> 提交人认为，降职损害了她的健康，因为纤维肌痛的根源是情绪波动。2012 年 4 月，她重新回来工作时，出示了医疗证明，但被分配去做档案工作，这一职务需付出大量体力，以移动抽屉，而且要求蹲姿，对膝部有损害。两个星期后，银行向她提供了一个职位，负责处理邮政银行的行政记录，该银行位于另一座建筑中。她负责解决各种问题并协调一个团队的工作。她在做这项工作时，不公正地受到两名助手和上司的斥责。在邮政银行工作了大约 45 天后，银行要求她回到原来的办公室，让她负责解决“各种问题”。因为很多电话营销员在她的岗位附近工作，她很难履行职责。她受到一名雇员的骚扰，该雇员将她逐离工作岗位，银行未对他进行任何申斥。<sup>11</sup> 在这段时间内，她受命开始从事业务管控，做分析工作，以确定各项交易的履行是否符合法律。

## 申诉

3.1 提交人称，缔约国侵犯了她在《公约》第三条第(二)和第(五)项以及第五条第一款和第二款下的权利，因为她的雇主(国营巴西银行)采取的措施得到国内法庭的认可，这些措施旨在限制残疾人的机会，因此具有歧视性。

3.2 提交人还认为，缔约国侵犯了她在第四条第(一)、(二)和(四)项下的权利，因为巴西银行规定对病假超出 3 个月或 6 个月的职员降职，这种行为助长了基于残疾的歧视。<sup>12</sup> 提交人辩称，这等于说缔约国要求个人必须保持健康才能保留职位。

<sup>9</sup> 提交人说，尽管她遇到了很多问题，但她未从巴西银行辞职，因为她需要这份工作维持生计，而且，由于她兼职自由记者，与政客之间存在严重问题，因此，她认为，即使她到另外一个机构或私人企业去工作，也会受到迫害。

<sup>10</sup> 提交人提供了医疗证明和一份法文译文。

<sup>11</sup> 提交人提供了她于 2012 年 8 月 27 日向巴西银行的经理上司发送的一封电子邮件的非正式法文译文。她在邮件中说，她被迫离开电脑工作台，没有地方工作了。该邮件指出，她的同事已开始使用她一直在用的电脑，不让她再用这些电脑完成她保存在电脑中的文章。提交人还提供了她于 2012 年 8 月 29 日发给巴西银行另外一名经理的电子邮件的非正式法文译文。她在这份邮件中说，前一天她要求一位同事调低手机铃声时，他大为光火。他反驳说她的要求太过分，因为她此前曾要求他停止用手指敲打桌子。提交人在电子邮件中说，噪音使她难以工作。

<sup>12</sup> 提交人解释说，根据这项政策，员工休病假时间超过 3 个月后，银行可酌情作出决定，是否要求员工在 3 个月或 6 个月后返回。

3.3 提交人还指出，缔约国侵犯了她在《公约》第二十七条第一款第(一)项下的权利，因为她所遭受的歧视与她的就业和工作条件相关。提交人还援引《公约》第二十七条第一款第(二)项的规定，声称尽管她有与同事对等的技能，但由于她的损伤，没有享受与同事相同的工作条件和机会。她具体指出，在银行出纳员过多的那段时间，不允许她担任出纳员，但却允许另外两名雇员，其中一人休过产假，偶尔做出纳员。

3.4 提交人还断言，缔约国违反了《公约》第四条第一款第(五)项，因为巴西银行既是国营也是私人银行。

3.5 作为一项补救措施，提交人要求撤销巴西银行规定对休病假超过 3 个月者降职使用的政策，并要求缔约国承认该政策违反了《公约》。提交人还要求恢复她的银行出纳员职位并领取 2009 年 11 月以来的欠薪。提交人指出，这项政策阻止雇员休必要的病假。

### 缔约国关于可否受理的意见

4.1 在 2013 年 7 月 9 日的意见中，缔约国认为，来文因属事理由不可受理，因为提交人并无《公约》定义的“残疾”。《公约》第一条将残疾定义为有长期损伤，国家社会保障研究所的专业人员对提交人的诊断是，她暂时丧失工作能力。国家社会保障研究所是联邦机构，负责核实残疾，以向无法独立生活和工作的残疾人发放货币补助。2007-2012 年间，根据提交人的诊断结果给她连续发放了短期疾病补助，最长不超过 4 个月。在此期间，提交人声称遭遇了 3 次车祸。专家作出的暂时丧失工作能力的诊断意味着患者可以恢复，这就是为何仅给予短期补助。提交人在申诉中提供的医疗证明证实了国家社会保障研究所的临时丧失工作能力诊断，因为这些证明建议提交人短期休息，形式包括“60 天病假”、“从 2009 年 4 月 28 日至 2009 年 5 月 12 日不履行职务”、“从 2009 年 5 月 13 日至 2009 年 6 月 30 日不履行职务”、“30 天病假”，等等。没有任何一份医疗证明证实存在国家立法<sup>13</sup> 或《公约》所规定的残疾。此外，根据国内法律，声称残疾者必须通过医生开具的医疗报告确证存在残疾，以领取补助，但提交人从未向国内当局或委员会提供此种报告。<sup>14</sup>

4.2 缔约国还认为，按照《地区法院第四号章程》，来文不可受理，因为国内法院已审查了提交人关于将她调转至巴西银行另一职位的申诉。《地区法院第四

<sup>13</sup> 缔约国援引了巴西第 3.298/99 号联邦法令(1999 年 12 月 20 日)，第 3 条(对残疾、永久性残疾和失能的定义)。

<sup>14</sup> 缔约国援引了巴西第 3.298/99 号联邦法令(第 3、第 4 条)和 2004 年 12 月 2 日 5.296/04 号法令(第 70 条)；1983 年国际劳工组织《残疾人职业康复和就业公约》(第 159 号公约)(第一章第一条)。合格的医疗报告必须由申诉人所在公司的职业保健医或另外一名医生开具。报告必须说明残疾种类。

号章程》规定，国际组织无权审查国内法院可能出现的据称事实错误和法律错误，除非公然违反了国际条约保护的人权标准。<sup>15</sup>

4.3 缔约国还认为，由于提交人未能用尽国内补救办法，来文不可受理。<sup>16</sup> 虽然她提出的申诉事关因在巴西银行内的职务调动而造成薪酬减少，但她未提出降职与残疾相关的申诉。因此，提交人并未在国内法院援引《公约》下的权利。

### 提交人对缔约国意见的评论

5.1 在 2013 年 8 月 15 日提交的另一份资料中，提交人称，来文按属事理由可予受理，因为她有《公约》第一条意义下的损伤。她再次指出，圣卡塔琳娜州法医研究所出具的医疗证明认定，她左膝有永久损伤，永久丧失了从事某些工作的能力。

5.2 提交人还认为，国内法院审查了她的申诉，而这些法院公然侵犯了她在《公约》下的权利。

5.3 提交人进一步提出，她向委员会提出的申诉源于雇员遭受的歧视，即雇员休病假 3 个月或 6 个月以上即丧失留任某个特定职位的权利。<sup>17</sup>

### 委员会需处理的问题和议事情况

#### 审议可否受理

6.1 在审议来文所载的任何诉求之前，残疾人权利委员会必须根据《任择议定书》第二条和委员会议事规则第 65 条，裁定来文是否符合《公约任择议定书》规定的受理条件。

6.2 按照《任择议定书》第二条第(三)项的要求，委员会确认同一事项未经委员会审查，也未经另一国际调查或解决程序审查。

<sup>15</sup> 缔约国援引了美洲人权法院，第 11.137 号案件，Abella 诉阿根廷，1997 年 11 月 18 日；第 11.472 号案件，Gilbert Bernard Little 诉哥斯达黎加，1998 年 9 月 28 日。

<sup>16</sup> 缔约国援引了国际法院，Elettronica Sicula S.p.A.-ELSI 案，1989 年 7 月 20 日的裁决，第 15 页；美洲人权法院，咨询意见 OC-11/90 (1990 年 8 月 10 日)，第 41 段。

<sup>17</sup> 提交人提供了她向地区劳动法院提交的申诉的非正式法文译文摘录。提交人在申诉中说，她请求调往坎皮纳斯办事处，以方便通勤和有时间做运动。2009 年 10 月，她的调转请求被拒绝，理由是，该办事处人员已过剩，而且，与圣佩德罗-迪阿尔坎塔拉市政厅仍有待结事宜。2010 年中，提交人左膝有严重问题，被诊断患有肌肉萎缩。9 月和 10 月，她休了病假，以便接受肌肉疗法治疗。由于无时间做运动，2010 年，她也有几次严重的纤维肌痛发作。依据医疗证明，她再次请求调到离家较近的任何办事处，但这一请求被拒绝了，因为所有办事处都称自己人员过多。因此，按照银行政策，提交人从出纳员职位降职，因为 2009 年她接受治疗的时间超过了 3 个月。由于健康问题，提交人需回到坎皮纳斯州办事处，担任此前通过竞聘考试后获得的职务。

6.3 委员会注意到，提交人指控缔约国违反了《公约》第三条第(二)和第(五)项、第四条第一款第(一)、(二)、(四)和(五)项、第五条第一和第二款，以及第二十七条第一款第(一)和第(二)项，诉称巴西银行规定对休病假超过 3 个月者降职使用的政策是基于残疾的歧视，造成她于 2009 年被降职：那一年由于一次受伤，她的膝盖永久受损，她休病假超过了 3 个月。委员会还注意到提交人的以下指控：2010 年也发生了侵权，巴西银行拒绝了她因残疾提出的调往离家更近的办事处的请求。委员会注意到缔约国称：提交人的膝伤并非《公约》第一条下的残疾，因为在所审理的事实发生时，对提交人的诊断是暂时丧失工作能力，而且，她未提供长期损伤的合格证据，因此她的来文不在委员会的属事管辖权之内。委员会认为，根据《公约》第一条，残疾人包括，但不限于，肢体、精神、智力或感官有长期损伤的人，这些损伤与各种障碍相互作用，可能阻碍残疾人在与他人平等的基础上充分和切实地参与社会。在本案中，当事各方提供的资料并不妨碍委员会认为，提交人的肢体损伤与各种障碍相互作用，确实阻碍她在与他人平等的基础上充分和切实地参与社会。委员会认为，疾病和残疾之间的区别是量性的而不是质性的。最初被视为疾病的一种健康损伤可由于持续时间或慢性特点而演变为残疾性的损伤。基于人权的残疾模式要求考虑到残疾人的多样性(序言(第(九)项))并虑及伤残者与各种态度和环境障碍之间的相互作用(序言(第(五)项))。委员会还指出，根据《公约》第四条第四款，缔约国已加入的其他人权文书，例如《美洲消除对残疾人一切形式歧视公约》所规定的义务不受影响。委员会指出，该《公约》对“残疾”一词的定义是，永久性或临时性肢体、心理或感官缺陷，这种缺陷限制从事一种或多种日常生活基本活动，可由经济和社会环境造成或加重。因而，委员会认为，《任择议定书》第一条并不妨碍委员会审议本来文。

6.4 委员会注意到缔约国称：提交人的调转请求被拒绝，理由是有关办事处雇员过剩，而不是由于任何残疾，因此，她的诉求证据不足。委员会注意到，银行的降职政策适用于休病假 3 个月以上的所有雇员，无论休假原因如何。委员会还注意到缔约国称：拒绝调转和实行银行的降职政策，是为了维持各办事处之间工作人员人数的均衡。委员会认为，歧视可由于一项规则或措施的歧视性效果而产生，虽然该规则或措施表面上是不偏倚的或并无歧视意图，但却对残疾人产生过度影响。委员会因此认为，它所需审理的问题是，要求对休病假 90 天以上的人降职的这种银行政策对提交人是否产生了过度的不利影响。委员会还得出结论，《任择议定书》第二条第(五)项并不妨碍委员会审议本来文。

6.5 委员会注意到缔约国的论点：提交人未用尽国内补救办法，因为她未向国内法院提出诉称，其降职与残疾相关。委员会注意到，提交人在向最高劳动法院提出的上诉中提出了《公约》下的诉求，该上诉被驳回而未作实质审理，因为提交人未按照法律要求由律师代理。委员会还注意到，公设辩护人办公室因申诉缺乏依据拒绝了提交人的免费法律援助请求，提交人联系了一名律师，而该律师拒绝为她代理。然而，提交人未充分证实不存在其他法律代理的可能。在这种情况下，委员会认为，根据《任择议定书》第二条第(四)项，委员会不能审理本来文。



7. 残疾人权利委员会因此决定：
- (a) 根据《任择议定书》第二条第(四)项，本来文不予受理；
  - (b) 本决定将通知缔约国和提交人。
-